

緒論：歐洲聯盟人權保障之建構與實踐*

洪德欽

中央研究院歐美研究所

E-Mail: dchorng@sinica.edu.tw

人權保障乃歐洲聯盟之一項法律原則，並具體規定於一九九三年十一月一日生效之歐洲聯盟條約。¹ 人權保障因此形成歐盟法律秩序與政策理念之重要內涵 (Hartley, 1998: 132-133)。人權保障向來受到歐盟國家之高度重視，因為西歐乃近代人權思想之發源地。歐盟國家皆為聯合國會員，並共同簽署多項聯合國及歐洲區域性人權公約，例如一九四五年的「聯合國憲章」、一九四八年的「世界人權宣言」、一九五〇年的「歐洲人權公約」等項目，所以人權保障得以透過會員國締約方式，在早期階段即以間接方式進入歐盟法律體系。

「聯合國憲章」第一條及第五十五條規定，聯合國是以「不分種族、性別、語言與宗教，以促進對全體人類之人權及基本自由之尊重」為目標，並促進國際合作。因此，人權保障在戰後已進入國際領域，逐漸發展為一項國際法原則與普世價值理念。歐盟人權保

* 本緒論獲中央研究院歐美研究所李有成所長及何文敬副所長提供寶貴建議及文詞潤飾，謹致致謝。

¹ 歐盟條約、歐體條約皆以尼斯條約生效後之合併版為標準，*Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community*，詳見 OJ 2002, C325/1.

2 歐美研究

障之建構與實踐基本上也反映此一發展趨勢。

人權保障在一九五七年歐洲經濟共同體條約中並無具體規定，其原因乃歐體基於功能主義考量，以推動共同市場為主要目標。另外，歐體認為會員國國內法似已提供完整人權保障，然而歐洲法院之實踐填補了此一條約上之省略規定，顯示歐洲法院法院造法或司法立法之「司法積極主義」(judicial activism) (Weiler, 1986: 1118)。

歐洲法院在一九六九年 *Stauder* 乙案中，² 明確表示基本權利構成了歐洲法院所保護的歐體法律之一般原則。歐洲議會、歐體理事會及執委會於一九七七年四月五日的一項聯合聲明中，承認了歐洲法院有關人權保障之判例法。³ 事實上，歐體會員間也一直相互合作或共同簽署一些國際人權條約，因為人權保障在會員國具有共通性，乃源自會員國憲法之共同原則與規定。

一九八六年單一歐洲法之序言提到「歐洲人權公約」與「歐洲社會憲章」。歐洲聯盟條約第六條進一步就人權保障原則及尊重基本權利加以規定，奠定人權保障在歐盟法律秩序之憲法性基礎。歐洲聯盟條約針對「歐盟公民權」也加以規定，具體提昇人權保障之層次 (Weiler, 1999: 334-338)。

在對外關係方面，歐洲共同體條約第一七七條規定，歐體發展合作政策應對開發中國家之民主、法治、人權保障與基本自由之一般目標有所貢獻。二〇〇三年二月一日生效之尼斯條約 (Treaty of Nice) 第一八一 a 條重申前揭目標。因此，在經貿與發展合作領域，歐盟對外條約之人權條款也具有憲法性法源，使歐盟得以有效推動其人權保障之理念，進而發展為「南北合作」之一種新模式 (Snyder, 2003: 529; Horng, 2003: 698)。

² Case 29/69, [1969] ECR 419.

³ OJ 1977, C103/1.

二 三年七月十八日出爐之「歐洲憲法條約」草案，⁴ 將「歐盟基本權利憲章」納入並合併相關人權文件，更使歐盟人權保障呈現法典化、憲法化之趨勢，而非僅是法律原則規定或政策理念宣示。歐盟據此將有機會建立一項人權保障之創新及「特殊」(*sui generis*) 法律秩序。此一法律秩序之主體不僅包括會員國與歐盟機構，並且包括歐盟公民。歐盟公民人權保障不但來自條約明文規定，同時源自條約對歐體機構、會員國與個人明確規定之義務。歐盟機構與會員國在適用歐盟法律與執行歐盟政策，皆應尊重人權保障。人權保障也將具有共通性共同標準，隨著歐盟擴大，逐漸歐洲化；另外在歐盟對外條約人權條款之運作下，產生外溢效果，提高歐盟影響力。⁵

人權保障在歐盟因此將具有神聖性，它已超越世俗的宗教信仰與抽象的哲學觀念，具有現實的規範性與實效性，足以限制歐盟立法權限，檢視歐盟政策之合法性，填補歐洲議會目前仍欠缺「議會主權」機制而產生「民主赤字」之缺失；換言之，人權保障在歐盟之具體實現，將進一步鞏固歐盟的民主機制與政權正當性。人權保障之建構與實踐，局部反映了歐盟源自文藝復興以來，西方傳統之批判性人本精神與理性主義，此乃歐盟得以不斷深化與廣化之動力來源與活水源頭 (Habermas, 1998: 113-118)。

人權保障因此已從國內法發展為超國家法律及國際規範，從國際干預概念進而強調國家義務與國際合作。另外，貿易與發展政策並非僅限於現實外交的政策工具，也得成為推動全球人權保障之配套措施。人權政策因此有助於歐盟人權理念之普及化，並提供歐盟一項絕佳機會，透過 WTO 或其他國際人權組織，發展具有歐盟特

⁴ The draft treaty establishing a Constitution for Europe, document CONV 850/03 of 18 July 2003.

⁵ Alston & Weiler (1999: 14-18); 另見 Case C292/97.

4 歐美研究

色之國際規則，建立歐盟柔性領導地位，對人類福祉及文明進化有所貢獻。

在後冷戰時期，歐盟在某些政策領域已逐漸形成國際理念之倡議者及國際規則之主導者，例如人權或環境議題。國際人權在二十一世紀何去何從，是朝向人本主義或功利主義之思想論證？普世主義或相對主義之理論架構？主權至上或人道干預之政策目標？區域主義或國際原則之理念延伸？平等標準或雙重（多重）標準之實務操作？權力導向或規則導向之互動合作？凡此種種政策論述與規則建構之發展方向與競合關係，歐盟皆扮演關鍵角色。

本期專題收錄中央研究院歐美研究所於二〇二〇年十二月十日「世界人權日」舉行之「歐洲聯盟人權保障」學術研討會所發表的四篇論文，這些論文都經過審查程序獲得刊登。廖福特先生的論文「從人權宣言邁向人權法典——「歐洲聯盟基本權利憲章」之實踐」主要討論三個議題。首先，「歐洲聯盟基本權利憲章」雖然只有人權宣言 (declaration of rights) 之地位，實質上卻有人權法典 (bill of rights) 之效力。其次，「歐盟基本權利憲章」之範圍相當廣闊，遍及歐盟三個支柱，同時許多立法草案亦將「歐盟基本權利憲章」納入，因此其影響力將持續擴張。第三，論文分析未來「歐盟基本權利憲章」非常可能正式成為歐盟之人權法典。

「歐盟基本權利憲章」公布之後，歐盟已相當重視其效力，經由實踐力圖將其整合納入歐盟法律規範，另外也被視為歐盟第三支柱所依賴之主要人權文件及法源。「歐盟基本權利憲章」規定於「歐盟憲法條約」草案第二部分。各項基本權利之解釋必須符合歐盟法律之需要及各國共同憲法傳統下，所採取之較高保障標準。「歐盟憲法條約」草案將來如果被歐盟各會員國批准，將正式成為歐盟憲法性人權法典，其意義與影響預期將非常重大深遠。

梁崇民先生的論文「歐盟對於少數人權之保障——少數民族、

少數語言個案分析 討論歐盟少數族群與少數語言權利保障等相關問題。歐盟向來尊重少數族群的人權保障，以促進歐盟內部種族融合與歐洲和平。一九九〇年代巴爾幹半島爆發種族衝突，甚至種族屠殺、難民問題，影響區域穩定。另外，十個中、東歐國家於二〇〇四年五月一日加入歐盟後，⁶ 少數族群、語言、宗教等問題，將益加敏感複雜。歐盟少數人權的保障因此顯得特別重要 (Marko, 2003: 186; Toggenburg, 2003: 273-284)。

不歧視原則乃歐盟一項基本憲法原則，歐盟條約第三條第二項規定，歐體應廢除任何形式之不平等，並促進男女平等。歐盟條約第六條第三項規定，歐盟應尊重會員國之「國家認同」(the national identities)。因此少數族群與少數語言之保障，除了是歐盟所追求之具體政策目標之外，也符合歐盟尊重並倡導歐洲「公民大團結」、「種族大融合」及「文化多元性」之理念。

焦興鎧先生的論文 從國際勞動基準論歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障，分析國際勞工組織、聯合國與北美勞動事務合作協定等有關外籍勞工人權保障之規定與實踐，並與歐盟相關規範及實施情況做一比較；另外，論文也說明歐盟之運作對我國外勞政策之啟示。

在全球化趨勢下，國際勞工移動日益頻繁，外籍勞工人權保障也日益國際化，並受到更大的重視。我國目前也是外勞輸入國家，無法迴避外勞引進所衍生相關問題，對相關國際勞動基準之人權保障，自宜詳加分析，尤其歐盟經驗似有諸多借鑑之處，值得重視。

洪德欽先生的論文 歐盟對外貿易與發展協定之人權條款規定與實踐 乃歐洲聯盟法之基礎與理論研究，經由人權條款在歐盟對外貿易及發展協定之規定與實踐，分析人權條款在歐盟對外關

⁶ Bull. EU 12-2002, point I.1 – I 7. 22.

6 歐美研究

係所扮演之功能，論證人權條款得以發展為南北合作之一種創新模式，延伸歐盟人權理念，並對 WTO 貿易與人權議題相關規則之發展產生一定影響。

歐盟人權條款之規定與實踐，理想崇高務實，目標明確可行，值得喝采。人權條款與歐盟發展、貿易政策已有效結合，搭配共同外交及安全政策；歐盟以人權為導向，以貿易與發展為中心，以援助及制裁為後盾，形成了一種有別於傳統「權力政治」之對外政策。此一「人權導向」對外政策實可視為歐盟對外經貿關係之一大特徵，期冀對歐盟及第三國創造「雙贏」效果。

我國政府近年來愈來愈重視人權保障，尤其是在與國際人權法規之接軌方面。本期專刊論文除了針對歐盟人權保障之發展、規定、政策、法理等面向，詳加分析外，另就外籍勞工、少數族群與少數語言、人權條款等議題，從事專題研究。這些議題皆與我國社會發展息息相關。本期專刊論文對於我國歐盟研究水準之提昇，政策與立法之比較參考，皆甚具意義。

參考文獻

- Alston, P., & Weiler, J. H. H. (1999). An ever closer union in need of a human right policy: The European Union and human rights. In P. Alston (Ed.), *The EU and human rights* (pp. 3-66). Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1998). *The postnational constellation: Political essays*. Cambridge: Polity.
- Hartley, T. C. (1998). *The foundations of European Community Law* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Hornig, D. C. (2003). The human rights clause in the European Union's external trade and development agreements. *European Law Journal*, 9, 5: 677-701.
- Marko, J. (2003). Minority protection through jurisprudence in comparative perspective: An introduction. *Journal of European Integration*, 25, 3: 175-188.
- Snyder, F. (2003). Editorial. *European Law Journal*, 9, 5: 527-529.
- Toggenberg, G. N. (2003). Minorities (...) The European Union: Is the missing link an 'of' or a 'within'? *Journal of European Integration*, 25, 3: 273-284.
- Weiler, J. H. H. (1986). Eurocracy and distrust: Some questions concerning the role of the European Court of Justice in the protection of fundamental rights within the legal order of the European Communities. *Washington Law Review*, 61: 1103-1142.
- Weiler, J. H. H. (1999). *The constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.